**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

YAGO DE SANTANA SILVA

**BONIFICAÇÃO REGIONAL NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR:
Jurisdição Constitucional e Equidade.**

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2025

YAGO DE SANTANA SILVA

BONIFICAÇÃO REGIONAL NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR:
Jurisdição Constitucional e Equidade.

Projeto de Dissertação, orientado pelo Professor Dr. Henrique Ribeiro Cardoso, submetido ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PRODIR), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Direito**.

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2025

YAGO DE SANTANA SILVA

BONIFICAÇÃO REGIONAL NO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR:
Jurisdição Constitucional e Equidade.

Dissertação de Mestrado
apresentada como requisito para
o cumprimento das exigências
para obtenção do título de
Mestre em Direito pela
Universidade Federal de Sergipe.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso
Presidente - UFS

Prof.^a Dr.^a Luciana de Aboim Machado
Membro Interno – UFS

Prof.^a Dr.^a Lucas Gonçalves da Silva
Membro Interno - UFS

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr
Membro Externo – UNICURITIBA

Data: 31/01/2025.

As desigualdades sociais e econômicas devem ser arranjadas de tal forma que sejam tanto para o maior benefício dos menos favorecidos quanto ligadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade de oportunidades.

John Rawls

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, minha gratidão a Deus, aquele que dá sentido à minha existência e sustenta a criação.

Aos meus pais, dedico meu mais profundo reconhecimento. Seus ensinamentos ressoam em mim como as raízes que sustentam a árvore, invisíveis e firmes, mas indispensáveis para que seus galhos se expandam e floresçam. Seu amor generoso e constante, seu apoio inabalável e sua presença silenciosa em cada momento da minha existência são as âncoras que me permitiram navegar até aqui.

Aos meus familiares, dedico minha gratidão e meu respeito, pois foi em seu calor que aprendi o valor da resiliência, do afeto e da cumplicidade. A cada abraço, a cada palavra de incentivo, vocês reforçaram em mim a vontade necessária para seguir em frente.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso, e à minha coorientadora, Prof.^a Dr.^a Luciana Aboim Machado, devo mais do que agradecimentos, devo um profundo sentimento de amizade, respeito e admiração.

Aos professores Fernando Knoerr e Viviane S. Knoerr, que com tanta generosidade e disposição, foram essenciais no curso dos meus dois anos de mestrado.

Minha reverência se estende aos eternos professores da Universidade Federal de Sergipe, que foram luz em meu caminho e fontes inesgotáveis de inspiração: Prof.^a Denise Leal Albano, Prof. Jadson Correia de Oliveira, Prof. Lucas Gonçalves da Silva, Prof. Pedro Durão, Prof.^a Flávia Guimarães Pessoa, Prof.^a Clara Angélica Dias e Prof.^a Tanise Zago Thomasi. Como Isaac Newton declarou, "*se enxerguei mais longe, foi por estar sobre os ombros de gigantes.*", de igual modo, os senhores, com suas lições e reflexões, foram os gigantes que me permitiram enxergar além, ampliando os horizontes do meu pensamento e do meu ser.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, companheiros de tantas reflexões, risos, lágrimas e jornadas, dedico meu carinho e reconhecimento:

Ithala Souza, Mariana Ralim, Silas Freire, Félix Nascimento, Ariel Santos e Kaliany Varjão. Com vocês, meus camaradas, aprendi que o caminhar se torna mais leve quando compartilhado. Suas presenças foram como estrelas em noites escuras, iluminando os momentos de incerteza e celebrando comigo as conquistas.

Em especial, agradeço à minha amiga Nayara Rocha, cuja presença foi muito mais do que profissional. Sua sensibilidade, dedicação e apoio verdadeiro revelaram a grandeza do caráter e a profundidade da amizade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), minha gratidão pela concessão da bolsa que sustentou esta jornada. O apoio financeiro, tão essencial para a dedicação focada à pesquisa, reflete a importância de investir no saber, na ciência e na transformação social por meio da educação.

Ademais, agradeço à vida e às experiências que moldaram minha essência, porque esses elementos me permitiram realizar este trabalho que, em parte, é fruto das mudanças que abracei, das adversidades que enfrentei e das aprendizagens que celebrei.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, participaram desta caminhada, o meu mais sincero obrigado. Que as sementes aqui plantadas floresçam e frutifiquem, não apenas em minha vida, mas também naqueles que tocarem os frutos deste esforço.

RESUMO

O estudo analisa as políticas de bonificação regional no acesso ao ensino superior no Brasil, sob a perspectiva constitucional e filosófica, com ênfase na Teoria da Justiça como Equidade, de John Rawls. A pesquisa destaca que tais políticas, ao reconhecerem desigualdades regionais, visam promover maior equidade no ingresso às instituições de ensino superior, nivelando oportunidades para estudantes de áreas menos favorecidas. Contudo, enfrenta desafios quanto à sua constitucionalidade e aplicação prática. Com base em julgados emblemáticos do Supremo Tribunal Federal (STF), a dissertação examina a viabilidade dessas políticas frente ao princípio da igualdade, evidenciando a necessidade de uma correlação lógica e objetiva entre os critérios diferenciais adotados e os objetivos das medidas. O trabalho também aborda conceitos fundamentais da teoria rawlsiana, como o véu de ignorância e o princípio da diferença, que justificam desigualdades apenas quando favorecem os menos privilegiados. Estruturado em três capítulos, o estudo combina revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, explorando tanto a fundamentação teórica quanto os desafios práticos das políticas de bonificação regional. O objetivo é propor diretrizes para aprimorar essas políticas, garantindo maior eficácia e alinhamento com os valores de justiça e equidade. Assim, busca-se contribuir para a construção de um sistema educacional mais inclusivo e uma sociedade mais justa.

Palavras-chave: Bonificação Regional; Ensino Superior; Equidade; Políticas Públicas e Jurisdição Constitucional.

ABSTRACT

The study analyzes regional bonus policies in access to higher education in Brazil from a constitutional and philosophical perspective, with an emphasis on John Rawls' Theory of Justice as Fairness. The research highlights that such policies, by recognizing regional inequalities, aim to promote greater equity in university admissions, leveling opportunities for students from less advantaged areas. However, they face challenges regarding their constitutionality and practical application. Based on landmark decisions of the Brazilian Supreme Court, the dissertation examines the feasibility of these policies in light of the principle of equality, emphasizing the need for a logical and objective correlation between the differential criteria adopted and the goals of such measures. The work also addresses fundamental concepts of Rawlsian theory, such as the veil of ignorance and the difference principle, which justify inequalities only when they benefit the least privileged. Structured into three chapters, the study combines bibliographic review and jurisprudential analysis, exploring both the theoretical foundation and the practical challenges of regional bonus policies. The objective is to propose guidelines to improve these policies, ensuring greater effectiveness and alignment with the values of justice and equity. Thus, the research seeks to contribute to the construction of a more inclusive educational system and a fairer society.

Keywords: Regional Bonus; Higher Education; Equity; Public Policies; Constitutional Jurisdiction.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARE – Agravo em Recurso Extraordinário
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal
CONEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
DJe – Diário de Justiça Eletrônico
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MI – Mandado de Injunção
PNB – Produto Nacional Bruto
PNDH – Programa Nacional dos Direitos Humanos
PRODIR – Programa de Pós-Graduação em Direito
RCL – Reclamação Constitucional
RE – Recurso Extraordinário
STF – Supremo Tribunal Federal
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E AÇÕES AFIRMATIVAS	15
2.1 A Constituição Federal e o Direito à Educação Superior	20
2.2 Desigualdades Regionais e Ações Afirmativas	25
2.3 Bonificação Regional e Jurisprudência do STF.....	41
3 EQUIDADE RAWLSIANA APLICADA À CONCESSÃO DE BÔNUS REGIONAL NO ACESSO AO ENSINO PÚBLICO SUPERIOR	56
3.1 A Teoria da Justiça em John Rawls	61
3.2 O Princípio da Diferença e Políticas Públicas de Bonificação Regional	69
3.3 Críticas à Teoria Rawlsiana no cenário educacional brasileiro	78
4 DIRETRIZES E PROPOSTAS PARA O FUTURO DA BONIFICAÇÃO REGIONAL NO ENSINO SUPERIOR	85
4.1 Limitações das Políticas de Bonificação Regional	92
4.2 Diretrizes para a bonificação regional no ensino superior	97
4.3 Propostas normativas para bonificação regional no ensino superior	101
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) contribuiu para uma leitura multidimensional e ampliada do princípio da igualdade, indo além de uma interpretação simplista e limitada desse conceito jurídico. Sua abordagem fundamenta-se no imperativo de reconhecer as diferenças individuais e de promover condições justas para reduzir desigualdades presentes na sociedade.

Segundo Mello (2021), esse princípio deve ser encarado como um ponto de partida para a construção de uma sociedade justa, o que demanda atuações estatais concretas e capazes de evitar que desigualdades se transformem em barreiras intransponíveis a determinados grupos sociais.

Nesse sentido, tal perspectiva fornece a base jurídica para ações estatais necessárias no combate dessas disparidades, por meio de fundamentações lastreadoras de Políticas Públicas inclusivas, como cotas raciais enquanto critério de reserva de vaga em universidades brasileiras e bonificação regional para o acesso ao ensino superior em regiões carentes, uma vez que relativizam as percepções genéricas segundo as quais a igualdade seria o sinônimo de implacável aplicação de uma regra geral a todos.

A essência dessa concepção está na correlação lógica entre os critérios de discriminação adotados e a inclusão ou exclusão legal resultante. Ou seja, a igualdade apenas será violada quando o critério utilizado para qualificar os atingidos por uma regra é desprovido de pertinência lógica com o objetivo almejado, o que acaba por reconfigurar as leituras tradicionais sobre o tema.

Essa nova configuração, no entanto, exige que as medidas para promover essa expressão de equidade sejam bem fundamentadas, legalmente amparadas e proporcionais, evitando excessos que comprometam o princípio que visam concretizar.

É preciso, pois, investigar e assegurar que exista correlação lógica, clara e consistente entre o critério utilizado para justificar a desigualdade e a própria forma de tratamento desigual que se pretende estabelecer, bem como na proposição dos períodos de vigência dessa desigualdade projetada e moralmente justa.

Para que as desigualdades ou discriminações sejam juridicamente válidas e não se caracterizem como arbitrariedades, é necessário que tais requisitos sejam atendidos, a fim de garantir a lisura e a legitimidade social das diferenças de tratamento.

A rigor, esse debate remonta à tradição filosófica, que desde Platão e Aristóteles até John Rawls, evolui o conceito de justiça, incorporando elementos como harmonia social e equidade. Panoramicamente, pensadores como Hobbes, Locke e Kant deslocaram a discussão para o campo político, enquanto John Stuart Mill e Amartya Sen introduziram preocupações utilitaristas e pragmáticas.

Ao deslocar o foco dessa análise a John Rawls, que em sua teoria da "Justiça como Equidade" oferece uma estrutura robusta para avaliar as desigualdades sociais, nota-se que a justiça pode comportar desigualdades corretivas, se moralmente aceitáveis e beneficiadora dos menos favorecidos.

No contexto brasileiro, as desigualdades regionais possuem especial relevo e refletem-se, sobretudo, no acesso ao ensino superior. Estudantes de regiões periféricas aos polos de desenvolvimento econômico e científico enfrentam condições educacionais precárias, barreiras econômicas e menor acesso a oportunidades, o que limita as chances desses grupos de competirem em igualdade material de condições e de estrutura frente a candidatos de regiões mais favorecidas, a exemplo do Sudeste.

A bonificação regional, portanto, emerge como uma resposta palpitante a esse cenário, buscando equilibrar oportunidades, mas também de incentivar a permanência de talentos locais em suas regiões de origem, promovendo desenvolvimento regional e mitigando fluxos migratórios.

Dessa maneira, a concepção de justiça como sinônimo de equidade, introduzida por Rawls, oferece um arcabouço teórico relevante para fundamentar e avaliar casos da aplicação do bônus regional, partindo-se do pressuposto que, de acordo com Rawls, as desigualdades podem ser aceitáveis se voltadas a corrigir desigualdades estruturais.

No entanto, no campo jurídico, a bonificação regional é frequentemente analisada sob o prisma da jurisdição constitucional e de exegeses contrárias a

tais aplicações, por conta de diversos motivos, em especial, a suposta violação ao consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal.

No entanto, parece razoável compreender que interpretação constitucional deve ir além de uma visão estritamente formal de igualdade para adotar uma abordagem material, que reconheça as desigualdades regionais como um obstáculo concreto à efetivação do direito à educação superior e que comporte, portanto, contradições necessárias ao efetivo cumprimento das mais aparentes conflitantes promessas constitucionais.

Nessa perspectiva, a bonificação regional é uma expressão do princípio da igualdade material, que busca tratar desigualmente os desiguais na medida de suas diferenças.

Do ponto de vista das políticas públicas, a implementação da bonificação regional levanta questões práticas e estratégicas. É necessário considerar a alocação de recursos, a definição de critérios objetivos para a bonificação e a articulação com outros programas educacionais e, sobretudo, a conformidade legal de tais medidas em âmbito nacional.

Além disso, o impacto dessas políticas na redução das desigualdades educacionais deve ser avaliado com base em indicadores claros, como o aumento na taxa de matrículas de estudantes de regiões menos favorecidas, a melhoria nos índices de permanência e conclusão de cursos, e o desenvolvimento socioeconômico das localidades beneficiadas.

A análise da bonificação regional também exige um olhar atento para o pluralismo democrático. Sociedades contemporâneas, marcadas por uma diversidade de doutrinas e interesses, precisam de políticas que sejam capazes de equilibrar visões conflitantes.

Além do mais, a bonificação regional pode ser vista como uma política que busca construir um "consenso sobreposto" – conceito rawlsiano que sugere a possibilidade de diferentes grupos sociais concordarem em princípios políticos fundamentais, mesmo partindo de perspectivas distintas. A aceitação de medidas como essa depende, portanto, da capacidade das instituições políticas e universitárias de dialogar com a sociedade e garantir que os benefícios sejam amplamente compreendidos e legitimados.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem adotado uma postura restritiva em relação a tais bonificações regionais, conforme demonstram julgados como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.868, os Recursos Extraordinários (RE) n. 1.470.273 e 614.873, além a Reclamação Constitucional (RCL) n. 65.976, todos alvos de análise neste trabalho.

O tribunal fundamenta suas decisões em princípios constitucionais como a isonomia, a impessoalidade e a eficiência, entendendo que tais políticas podem comprometer a igualdade formal e a liberdade de circulação de estudantes. Por outro lado, o STF reconheceu a legitimidade de políticas afirmativas promotoras de desigualdades justas, como as cotas raciais, evidenciando que o debate é multifacetado e exige soluções juridicamente sustentáveis.

Este trabalho busca abordar os aspectos constitucionais e filosóficos relacionados às políticas de bonificação regional, explorando sua viabilidade jurídica e fundamentação teórica na teoria de Rawls. A principal preocupação é investigar se essas políticas atendem aos critérios de proporcionalidade e pertinência, além de também propor diretrizes que assegurem que as desigualdades promovidas sejam justificadas e contribuam para a realização do bem comum.

A presente dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, é realizado o exame do cenário educacional superior brasileiro e sua relação com ações afirmativas, notadamente, aquelas referentes a aplicação de bônus regionais, incluindo exemplos práticos e a jurisprudência do STF sobre o tema.

Já na segunda parte, é feita uma análise detalhada da teoria rawlsiana, explorando conceitos como o véu de ignorância, a posição original e o princípio da diferença. Por último, se procede a análise crítica dessas políticas, propondo diretrizes para seu aprimoramento com base nos valores constitucionais e na teoria de Rawls.

O objetivo final é contribuir para o debate acadêmico e jurídico, promovendo soluções inclusivas e equitativas que respeitem os limites impostos pela Constituição e respondam às demandas sociais por um sistema educacional mais justo e representativo.

2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Constituição de 1988¹, promulgada após intensos debates na Assembleia Constituinte realizada entre 1º de fevereiro de 1987 e 5 de outubro de 1988, representa um marco na história político-jurídica do Brasil, porque dentre suas inovações mais significativas o papel atribuído ao Poder Judiciário ganha destaque e potência.

Durante os debates na Constituinte, cogitou-se a criação de uma Corte Constitucional dedicada exclusivamente ao controle de constitucionalidade, contudo optou-se por manter o tribunal constitucional com suas competências tradicionais, ampliando significativamente suas atribuições (MENDES, 2008).

A nova Constituição atribuiu ao Supremo poderes no controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, bem como no controle de omissão inconstitucional. Como é sabido, o STF exerce funções que combinam aspectos de um tribunal de última instância e de uma corte constitucional. (MENDES, 2008).

Assim, o STF ganhou competência para processar e julgar ações² como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

¹ O constituinte Ulysses Guimarães, à frente da Assembleia Nacional Constituinte, destacou em seu discurso durante a sessão solene de promulgação da Constituição de 1988 a significativa contribuição popular na construção do texto constitucional. Ele ressaltou que essa participação não se limitou à apresentação de emendas, mas também se manifestou de maneira concreta, com a presença de diversos segmentos da sociedade nos espaços do Legislativo. In. VAZ, Flavio. 20 anos da constituição cidadã : avaliação e desafios da seguridade social; 2008.

² Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI): Art. 102, I, a – Compete ao STF processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC): Art. 102, I, a – Também previsto como competência originária do STF, em que se busca a declaração de constitucionalidade de uma norma. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): Art. 102, § 1º – Regulamentado pela Lei 9.882/1999, confere ao STF competência para julgar a ADPF como mecanismo de preservação de preceitos fundamentais da Constituição. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO): Art. 103, § 2º – Destinada a suprir lacunas legislativas ou administrativas que comprometam a eficácia de normas constitucionais. Mandado de Injunção (MI): Art. 102, I, q, c/c Art. 5º, LXXI – Visa garantir direitos fundamentais prejudicados pela ausência de norma regulamentadora. Recurso Extraordinário: Art. 102, III – Compete ao STF julgar, em recurso extraordinário, causas decididas em única ou última instância que contrariem dispositivo da Constituição, declarem a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, julguem válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição, ou interpretem de forma divergente uma norma constitucional.